

*Serra, Hugo Rodrigo*

## El sector informal y las políticas de lucha contra la pobreza en la experiencia latinoamericana reciente

---

**VI Jornadas de Sociología de la UNLP**

*9 y 10 de diciembre de 2010*

*Cita sugerida:*

*Serra, H. R. (2010). El sector informal y las políticas de lucha contra la pobreza en la experiencia latinoamericana reciente. VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.5254/ev.5254.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5254/ev.5254.pdf)*

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar>

<http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.  
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

**Ab. Hugo Rodrigo Serra**

**Adscripto Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Villa María**

**hugorodrigoserra@gmail.com**

## **EL SECTOR INFORMAL Y LAS POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EN LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA RECIENTE.**

### **I-INTRODUCCIÓN:**

El presente trabajo busca reflexionar en torno a las políticas de lucha contra la pobreza en América Latina en la experiencia reciente desde la óptica del Sector Informal, teniendo como objetivo analizar como abordaron dichas políticas el fenómeno de la pobreza y la exclusión asociado al sector informal y que finalidad tuvieron, si mantener la paz social, asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo o intentar construir ciudadanía social. Para ello deberemos analizar de qué manera se han enfrentado, mediante las políticas sociales específicas, la pobreza y la exclusión, derivadas de la situación de informalidad en distintas experiencias en el continente.

En primer lugar haremos una aproximación al mundo de la economía informal, describiendo sus características, analizando los procesos que han llevado a su aumento en los últimos años y viendo como en nuestra región adquiere la característica de actividad de refugio de quienes no logran insertarse en los procesos productivos modernos. Allí nos encontraremos con la dificultad de su denominación, dado que la misma ha ido recibiendo distintas denominaciones como “economía informal”, “sector informal urbano”, “informalidad”, entre otros, optando nosotros por denominarla “sector informal”, término que resulta abarcativo y sintético a la vez.

Así, asumiendo que dicho fenómeno se encuentra íntimamente ligado a la pobreza, desarrollaremos como se vincula esta particular inserción en el mercado de trabajo con la exclusión y la vulnerabilidad económica y social, de las que resulta condición para su

producción y reproducción, adentrándonos en las consecuencias distributivas de este fenómeno como inequitativo en varias dimensiones.

Habiendo quedado demostrada la relación del sector informal con la situación de pobreza y exclusión describiremos las políticas sociales, sus características y objetivos para luego a analizar distintas experiencias en la región para enfrentar la pobreza, tratando de dilucidar qué objetivos han tenido las mismas frente al fenómeno y los abordajes que han hecho del mismo.

## **II-LA INFORMALIDAD EN LA REGIÓN:**

### **A-Conceptualizaciones y caracterización:**

Las definiciones respecto del sector informal de la economía han recibido distintos abordajes, variando según los autores y los elementos o características que se en cuenta. En un principio con la denominación “Economía informal” se señalaba al empleo por cuenta propia en contraposición con el empleo remunerado, como sostuvo Klein en un informe ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Posteriormente la OIT agregó a esta definición nuevos elementos, considerándola una forma de empleo típicamente urbana caracterizada por: *“1) la exigüidad de los obstáculos al ingreso, en lo que se refiere a las aptitudes, el capital y la organización; 2) la propiedad familiar de las empresas; 3) lo reducido de la escala de operaciones; 4) el empleo de métodos de producción de gran densidad de mano de obra y de tecnologías anticuadas; y 5) la existencia de mercados no regulados y competitivos”*<sup>1</sup>. De lo anterior se derivan características tales como baja productividad y poca capacidad de acumulación. Posteriormente la institución mencionada lo denominó “subempleo”, agregando que quienes participaban en el sector informal no lograban ingresar a la economía moderna, señalándola como una respuesta a la falta de empleos suficientes.

En los países desarrollados se ensayaron una serie de definiciones desde una óptica relativa a las regulaciones normativas, definiendo al sector informal como: *“las acciones de los agentes económicos que no adhieren a las normas institucionales establecidas o a los*

---

<sup>1</sup> PORTES, Alejandro y HALLER, William: “La Economía informal”. Serie políticas Sociales N° 100. CEPAL. Santiago de Chile 2004.

*que se niega su protección" (Feige, 1990, pág. 990). O bien, incluye "todas las actividades generadoras de ingresos no reguladas por el Estado en entornos sociales en que sí están reguladas actividades similares" (Castells y Portes, 1989, pág. 12).<sup>2</sup>*

Genéricamente se señala a la economía informal como “economía subterránea”, denominación que engloba tanto a actividades ilícitas, no registradas, no declaradas o estrictamente informales, dependiendo de si las mismas se encuentran prohibidas, se omitan o evadan las regulaciones tributarias, se omitan registraciones de tipo estadísticos o se incumpla con los costos relativos leyes y las normas administrativas que las rigen, respecto de las “...relaciones de propiedad, el otorgamiento de licencias comerciales, los contratos de trabajo, los daños, el crédito financiero y los sistemas de seguridad social y están excluidas de la protección de aquellas (Feige, 1990, pág. 992).”<sup>3</sup>

Castells y Porters<sup>4</sup> proponen abordar este fenómeno desde la forma en que el producto final es producido y comercializado. Por tanto, si el producto final es lícito y su proceso de producción y distribución también nos encontraremos frente a una economía formal, si es ilícita la forma de producción y distribución pero lícito el producto estaremos frente a la economía informal, y si ambos elementos son ilícitos estaremos frente a una economía delictiva. Las tres formas mencionadas tienen interrelaciones entre sí. Dejando de lado a la economía delictiva que no es objeto de este trabajo, se concluye que la economía formal se relaciona con la informal al proveerle capital y tecnología, entrando en competencia con la última. Asimismo la economía informal provee a la economía formal bienes de consumo e insumos más baratos y constituye una reserva flexible de mano de obra. (Ver Gráfico I)

Desde un punto de vista funcional se aborda al sector informal de acuerdo con las finalidades perseguidas por sus actores “*Tales actividades, definidas siempre como aquellas que se producen fuera del ámbito de la regulación del Estado, pueden tener por objeto, en primer lugar, la supervivencia de una persona o de un hogar a través de la producción directa con fines de subsistencia o de la mera venta de bienes y servicios en el mercado. En segundo lugar, pueden estar orientadas a mejorar la flexibilidad de la gestión y reducir los costos laborales de las empresas del sector formal a través de la contratación*

---

<sup>2</sup> Idem anterior.

<sup>3</sup> Idem anterior.

<sup>4</sup> En Portes y Haller CEPAL N° 100 cit.

*"fuera de plantilla" y la subcontratación de empresarios informales. En tercer lugar, pueden estar organizadas por pequeñas empresas con el objeto de acumular capital, aprovechando las relaciones de solidaridad que puedan existir entre ellas, la mayor flexibilidad y los menores costos. Estos tres tipos se denominan, respectivamente, economías informales de supervivencia, explotación dependiente y crecimiento (Portes, Castells y Benton, 1989)"*<sup>5</sup>.

Por su parte Tokman<sup>6</sup> postula que se trata de empresas muy pequeñas, de no más de cinco trabajadores, que utilizan tecnologías simples, con escaso requerimiento de capital por hombre, escasa división de la propiedad de los medios de producción dado que muchas veces el propietario también es trabajador, que operan fuera del marco legal y las actividades que realizan son sumamente heterogéneas, siendo fundamentalmente una actividad de supervivencia donde se emplea la población activa que no encuentra inserción en el sector moderno de la economía.

### **B-Informalidad, pobreza y exclusión.**

En las últimas tres décadas el sector informal ha cobrado un gran dinamismo en la región, estimándose que en 1997 un 56% del empleo urbano en Latinoamérica se desarrollaba en el mismo, habiendo generado cerca del 80% de los nuevos empleos en el período comprendido entre 1980 y 1995.<sup>7</sup> Asimismo el porcentaje estimado de la PEA<sup>8</sup> urbana regional que se desempeñaba en el sector en el período ya señalado se componía de un 27% de trabajadores independientes, un 7% de servicio doméstico y un 23% de trabajadores en pequeñas empresas<sup>9</sup>, habiendo aumentado su participación los trabajadores por cuenta propia del sector a una tasa del 4,6% en el período 1990-1996 y los empleados en microempresas en un 5,2% en el mismo período.<sup>10</sup>

---

<sup>5</sup> Idem anterior.

<sup>6</sup> Tokman, Víctor: "La Informalidad en los Años Noventa. Situación Actual y perspectivas en Jorge Carpio e Irene Novacovsky (comp.): "De Igual a Igual- El desafío del Estado ante los Nuevos Problemas Sociales". Fondo de Cultura Económica – Flacso. San Pablo. 1999.

<sup>7</sup> Fuente OIT citado por Tokman, en Op. Cit.

<sup>8</sup> Población Económicamente Activa: entendemos por tal el porcentaje de la población que trabaja o busca activamente trabajo en el período encuestado. El mismo varía de acuerdo con la legislación de cada país y las normas técnicas utilizadas por los organismos estadísticos.

<sup>9</sup> Tokman, Op. Cit.

<sup>10</sup> Lozano, Wilfredo: "Desregulación Laboral, Estado y Mercado en América Latina": balances y retos sociopolíticos" en Daniel Filmus (comp.): "Los Noventa. Política, Sociedad y Cultura en América Latina y Argentina de Fin de Siglo" Flacso – EUDEBA. Buenos Aires. 2005.

Ahora bien, el aumento de la participación del Sector Informal en el mercado de trabajo, y en particular el dinamismo del mismo en lo atinente al empleo generado en microempresas informales, tiene relación con la reestructuración que se ha operado en el régimen de acumulación desde mediados de la década del 70 hasta el presente. Como sostiene Lozano *“...los procesos desreguladores de la economía que han acompañado a los ajustes y programas de reestructuración se han asumido como condiciones de la competitividad y vínculo de la región al sistema mundial, bajo la lógica de la globalización. Sin embargo, es este proceso el eje central de la presencia de un amplio sector informal en expansión, el cual para sostenerse, precisamente, se organiza en base a objetivos económicos de simple sobrevivencia, cuando se lee el fenómeno con los ojos puestos en las familias trabajadoras excluidas de los sectores modernos de la economía, o de los mecanismos de simple subcontratación, apoyados en el uso intensivo de mano de obra barata como ejes de la inserción al mercado mundial, cuando se trata de emergentes sectores económicos como los nuevos transables.”*<sup>11</sup>

A mediados de la década de los 70 entra en crisis el modelo de Industrialización por sustitución de Importaciones, que había prevalecido en la región desde fines de la segunda guerra mundial como modelo de acumulación. Dicho modelo se orientaba hacia el mercado interno y regulaba y protegía a los asalariados del sector formal, con bajos salarios y amplia protección en materia social. A partir de la crisis de la deuda externa de 1982 se implementaron políticas de ajuste fiscal, desmantelándose el esquema proteccionista, privatizándose empresas de propiedad del sector público, liberalizándose la economía y revirtiéndose el proteccionismo de las industrias locales que había sostenido la Industrialización Sustitutiva de Importaciones, acentuándose la tendencia hacia la internacionalización de la producción.

Así, el Sector Informal se integra con el sector moderno dentro de un orden desregulado y abierto, donde las empresas, principalmente aquellas que orientan su producción al sector externo, comienzan a descentralizar su producción mediante procesos de subcontratación y tercerización de partes de la producción en microempresas informales, talleres familiares y similares que no se encuentran atados a las formas legales y sus costos de la legislación laboral vigente, permitiéndoles acrecentar sus márgenes de ganancias al

---

<sup>11</sup> Idem anterior.

reducir sus costos fijos y variables en materia laboral y previsional, pudiendo contar con plantillas de trabajadores externos flexibles y especializados sin las rigideces del mercado formal de trabajo.

Asimismo, dada la baja capacidad del mercado de trabajo formal para generar empleo, se suman al mercado informal de trabajo quienes no cuentan con las capacidades requeridas para insertarse en un mercado formal que exige cada vez mayores calificaciones y experiencia, sumándose a él en porciones representativas los nuevos demandantes de empleo como ser mujeres y jóvenes.

El Sector Informal se encuentra íntimamente relacionado con las situaciones de pobreza, exclusión y vulnerabilidad social. Se estima que en Latinoamérica entre el 75 y el 80% de los informales son pobres, que el 60% de los pobres son informales y que cerca de dos tercios de los indigentes milita en dicho sector del mercado de trabajo<sup>12</sup>.

Lo antedicho se explica por la característica de “actividad de refugio” del sector informal, donde se incorporan principalmente aquellos que no encuentran cabida en el sector moderno de la economía. Por otra parte la baja productividad de estas actividades, la carencia de capital inicial, las dificultades de acceso al financiamiento y la exclusión de los beneficios sociales (acceso al sistema de salud, seguridad social, asignaciones familiares, etc.) derivados de la relación laboral formal contribuyen de manera cierta a la situación de pobreza que signa la actividad.

### **C-Algo más que pobreza:**

El tema de las carencias vinculado al sector informal requiere ser tratado desde una perspectiva más amplia que la problemática vinculada a la pobreza<sup>13</sup>, introduciendo las nociones de inclusión, vulnerabilidad y exclusión social, por cuanto las mismas tienen un correlato con la manera en que los sujetos se insertan en el mercado de trabajo, problemática que resulta determinante para la constitución del amplio y creciente sector informal en la región. Si bien la noción de pobreza se encuentra incluida en la de exclusión, se aborda la cuestión desde una óptica más abarcativa que permite una mirada y

---

<sup>12</sup> Datos tomados de Tokman, Op. Cit.

<sup>13</sup> La pobreza en la región se cuantifica mediante dos métodos, Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y Línea de Pobreza (LP). El primero consiste en seleccionar necesidades que se consideran básicas y fijar umbrales de satisfacción de las mismas, considerándose pobres los individuos u hogares que no consuman todos o una combinación de esos bienes. El segundo método consiste en comparar el ingreso de los hogares con una línea que representa el monto necesario para adquirir cantidades mínimas de bienes y servicios que se consideran básicos, en consecuencia un hogar es pobre cuando sus ingresos no alcanzan para cubrir esa canasta básica de bienes.

comprensión más amplia de dichas situaciones, desde perspectivas sociales y políticas que la sola noción de pobreza no incluye, siguiendo a Vilmar Faría “...ofrece una manera de integrar nociones vagamente interrelacionadas tales como pobreza, privación, falta de acceso a los bienes, servicios y activos, precariedad de derechos sociales, y provee un marco general”<sup>14</sup>

El concepto de exclusión es relativo en doble sentido, por cuanto el mismo implica estar excluido de algo cuya posesión implica inclusión y relativo por cuanto varía en el tiempo y el espacio. El mismo fue introducido en Europa en la década de los 80 en un contexto signado por las dos crisis de los estados de bienestar integrantes de la Unión Europea, respecto de los modelos tradicionales de estado de bienestar y la imposibilidad de lograr plena ocupación. Así comienza a considerarse que la pobreza no es el único factor que impide a los sujetos acceder a un nivel de vida adecuado, sino también la carencia de otros elementos, ampliamente consagrados como derechos, que se vinculaban a la situación de pobreza, considerándosela como un fenómeno “*multidimensional y acumulativo, representado por los siguientes puntos: a) Un nivel de renta determinado. b) Condiciones referentes a la vivienda. c) Situaciones precarias referidas a la salud, a la educación y el empleo,*”<sup>15</sup>. Esta ampliación del concepto de pobreza lleva a vincularla con aspectos referidos a condiciones materiales de vida consagradas como derechos subjetivos y relativos a la titularidad y posibilidades de ejercicio efectivo de determinados derechos políticos, sociales, económicos y culturales como la participación en procesos decisionales, acceso a la información, educación, servicios de salud, previsión social.

Se ha definido a la “exclusión” como: “...*imposibilidad o a la no habilitación para acceder a los derechos sociales sin ayuda, sufrimiento de la auto-estima, inadecuación de las capacidades para cumplir con las obligaciones, riesgo de estar relegado por largo tiempo a sobrevivir del asistencialismo, y estigmatización...*”<sup>16</sup>; “*proceso a través del cual individuos o grupos se hallan total o parcialmente excluidos de la participación económica, social o política, en su sociedad*” (Banco Mundial); puntualizándose: “*El concepto de exclusión social va más allá de los aspectos económicos y sociales de la*

---

<sup>14</sup> Faría 1995, citado por Minujín en Op. Cit.

<sup>15</sup> QUINTI, Gabrielle: “Exclusión Social: el debate teórico y los modelos de medición y evaluación en Jorge Carpio e Irene Novacovsky (comp.): “De Igual a Igual- El desafío del Estado ante los Nuevos Problemas Sociales”. Fondo de Cultura Económica – Flacso. San Pablo. 1999.

<sup>16</sup> CEC 1993, citado por Minujín, en Op. Cit.



*pobreza e incluye los aspectos políticos tales como derechos políticos y ciudadanía que remarcan la relación entre los individuos y el estado”<sup>17</sup>.*

Al ser un abordaje multidimensional que se dirige en una multiplicidad de esferas, que incluyen lo político, lo social y lo económico, y se determina por varios factores. Por tanto, la exclusión en una de las esferas no implica necesariamente la exclusión en otras, debiendo manejarse entre las nociones de exclusión e inclusión un vasto campo denominado “vulnerabilidad”, proceso sumamente dinámico en el cual se mueven los individuos.

Mientras la inclusión política está determinada por la participación de los ciudadanos en los procesos políticos y decisionales, los otros dos ámbitos, la inclusión económica y social, están relacionados con la participación en procesos colectivos los cuales constituyen dos ejes fuertemente interrelacionados, en la medida que la inclusión económica es necesaria para la social y esta última da mejores posibilidades para la inclusión económica. La inclusión económica hace a lo referente al empleo, la protección social y la inserción de la población económicamente activa en el mercado de trabajo, toda vez que los fenómenos vinculados a la pobreza, el desempleo o la informalidad determinan un debilitamiento de las relaciones económicas que implican incapacidades para participar en el mercado de consumo.<sup>18</sup> Por el lado de la inclusión social se toman en cuenta las interrelaciones individuales y colectivas en el contexto del capital social<sup>19</sup> incluyéndose factores que hacen al bienestar humano como las condiciones de vida, vivienda, infraestructura, servicios, etc.

De esta manera, y teniendo en cuenta la interrelación entre ambos ejes, desde el punto de vista de la inserción en el mercado de trabajo, una determinada inserción en el mercado de trabajo tendrá su contrapartida en determinados ingresos y el acceso a determinados bienes, por ello se considera como incluidos a la mano de obra calificada y semicalificada en empleos productivos de alta calidad, dado que gozan de altos ingresos familiares, alto capital social, humano y cultural, cobertura social y acceso a los servicios básicos; vulnerables a la mano de obra semicalificada y aquellos que se empleen

---

<sup>17</sup> Bhalla y Lapeyre 1994, citado por Minujin en Op. Cit.

<sup>18</sup> Minujin, Op. Cit.

<sup>19</sup> “El concepto de capital social es más abarcativo que el de capital humano, pues incluye el conjunto de prácticas y redes políticas y sociales, prevalecientes, así como su desarrollo histórico.” (Minujin Op. Cit.)

clandestinamente, precariamente o subempleados, los cuales obtendrán ingresos familiares medios y bajos, capital social medio, cobertura pública de servicios y difícil acceso a los mismos; finalmente se considera como excluidos a la mano de obra no calificada y al empleo informal dado que contarán con bajos ingresos familiares, bajo capital social y cultural, sin cobertura social y falta de acceso a los servicios básicos.<sup>20</sup>

Como sostiene Minujin respecto del empleo y exclusión: *“En un escenario globalizado y de economías abiertas, tal como en el que se ubican los países de la región, se pueden distinguir distintos niveles de inclusión económica de acuerdo con el grado de integración que se tenga en el modelo de economía abierta. El mayor dinamismo e inclusión está dado por aquellos sectores o empresas que se han insertado en la economía global, es decir, que una parte significativa de su producción se orienta al mercado externo. En general, los distintos niveles de inclusión con la economía internacional corresponden con distintos niveles de productividad y condiciones de trabajo.”*<sup>21</sup>

En consecuencia el grado de productividad del empleo determinará el grado de inclusión, considerándose incluidos a los sujetos que se insertan en el mercado de trabajo en puestos de alta productividad, calificados o semicalificados, normalmente en empresas que usan intensivamente la tecnología y orientan su producción en mayor o menor medida al mercado externo; vulnerables a los que se insertan en mercado de trabajo en empleo semicalificados, precarios, el sector informal con productividad media en empresas orientadas al mercado interno y mercado de trabajo flexible, y finalmente excluidos a quienes se emplean en el sector informal o precario, en puestos no calificados de productividad baja, en empresas escasas de capital, baja productividad, producción intensiva en mano de obra que orientan su producción al mercado interno. (Gráfico II)

Respecto del sector informal queda en evidencia que sus integrantes fluctúan entre la vulnerabilidad y la exclusión, de acuerdo con que se inserten en el mercado de trabajo flexible tercerizado de la economía moderna o en el sector informal clásico.

#### **D-Informalidad e inequidad:**

Las propias características del Sector Informal tienen su correlato en la equidad distributiva en la región, por cuanto por un lado tenemos un sector moderno con contratos

---

<sup>20</sup> Minujin, Op. Cit.

<sup>21</sup> Idem anterior.

de trabajo formales, que se inserta en empleos de alta productividad, con beneficios de la seguridad social, buenos ingresos, que fluctúa entre la inclusión y la vulnerabilidad, y por otro un sector de baja productividad, bajos ingresos, sin cobertura social, sumamente dinámico, en sostenido aumento y que fluctúa entre la vulnerabilidad y la exclusión. Dicha dualidad contribuye de manera decisiva a ampliar y mantener la brecha en los ingresos entre los sujetos y los hogares que los integran. En las últimas décadas el mercado de trabajo ha ido segmentándose, permitiéndonos reconocer tres categorías de trabajos: los de buena calidad, estables y protegidos, los de calidad restringida que carecen de estabilidad o protección, donde militan trabajadores por cuenta propia regulares sin capital y asalariados estables en negro, y finalmente los de baja calidad laboral que carecen tanto de estabilidad como de protección, donde se incluyen a asalariados no estables en negro y por cuenta propia cuasi asalariados.<sup>22</sup> Así en el cuadro III se observa la evolución de la distribución del ingreso en la región entre las décadas de los 80' y 90' y el consiguiente aumento de la desigualdad, en los ingresos con las excepciones de Chile, Costa Rica, Uruguay y Paraguay.<sup>23</sup>

Si bien la noción de inequidad tiene a enfocarse en lo relativo al ingreso, otras formas de inequidad deben ser también consideradas en relación al sector informal, *“...el foco debería desplazarse de los puros análisis de ingreso al conjunto de factores que determinan las capacidades de funcionamiento adecuado de las personas y las familias...las capacidades necesarias para alcanzar estándares nutricionales apropiados, buenos estándares de salud, logros educacionales. Todo esto no depende solamente de los ingresos, sino que influyen aspectos como el modo en que se producen los bienes correspondientes en la sociedad, su disponibilidad, el acceso a ellos, sus precios relativos.”*<sup>24</sup>. Se pueden mencionar las inequidades en el acceso a los activos, en el acceso al crédito y en el acceso a una educación de calidad como características del segmento informal del mercado de trabajo. Los informales ya caracterizados como mayoritariamente

---

<sup>22</sup> Cfr. Kliksberg, B.: “Inequidad y Crecimiento. Nuevos allazgos de investigación” en Jorge Carpio e Irene Novacovsky (comp.): “De Igual a Igual- El desafío del Estado ante los Nuevos Problemas Sociales”. Fondo de Cultura Económica – Flacso. San Pablo. 1999.

<sup>23</sup> La metodología utilizada corresponde al Coeficiente de Gini que va de 0 a 1, donde 0 es la máxima equidad posible. Los valores indican de qué manera se aleja la distribución real de 0. Más cerca de 0 es más igualitaria y más cerca del 1 más inequitativa.

<sup>24</sup> Kliksberg, Bernardo, Op. Cit.

excluidos y pobres carecen de activos básicos como el capital y la tierra y se encuentran con serias limitaciones para acceder a ellos con sus bajos ingresos. Correlativamente al carecer de activos o de ingresos fijos no resultan atractivos ni elegibles para acceder al circuito financiero formal donde adquirir activos. Finalmente la introducción de nuevas tecnologías en los procesos productivos hace necesario contar con la calificación necesaria para su manejo, la que resulta difícil de adquirir en el mercado educativo al que pueden acceder los informales.

Las inequidades en las que se encuentran inmersos los sujetos y hogares que se insertan en el sector informal resultan en una reproducción de las situaciones de exclusión y vulnerabilidad de los mismos, manteniendo a sus integrantes en dicha situación con escasas o nulas posibilidades de variar su condición, redundando en fuertes condicionamientos para la inclusión social de sus miembros y familias.

### **III-POLÍTICAS PÚBLICAS, SOCIALES Y DE LUCHA CONTRA LA POBREZA**

Las políticas públicas pueden entenderse como *“la decisión y acción de una instancia estatal ante un tema que forma parte de la agenda gubernamental.”*<sup>25</sup>. Las políticas sociales forman parte de la decisión y acción estatal, y si bien dicho término no posee un significado exacto coincidimos en que *“se utiliza para hacer referencia a la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles servicios o ingresos...la Parte más importante está formada por la seguridad social, la asistencia pública (o nacional), los servicios sanitarios y de bienestar, la política de vivienda.”*; *“un sistema redistribuidor de ingresos, por lo cual incorpora aspectos tales como la política fiscal, la política de empleo e ingresos, así como la administración de los sectores sociales (cfr. Bustelo y Minujin, 1997)”*<sup>26</sup>. Las acciones y las áreas relativas a las políticas sociales se articulan mediante arreglos entre las instituciones Estado, mercado y familias, las que expresan una relación entre las políticas y las estructuras socioeconómicas influenciándose entre sí.

---

<sup>25</sup> Repetto, Fabián: “Gestión Pública y Desarrollo Social en los Noventa. Las Trayectorias de Argentina y Chile”. Prometeo. Buenos Aires. 2001.

<sup>26</sup> Repetto, Op. Cit.

A las políticas sociales se les reconoce tres grandes áreas de incumbencia: las políticas sociales universales, las políticas de seguridad social y las destinadas a enfrentar la pobreza. Las primeras son aquellas que pretenden cubrir a toda la población de las contingencias, independientemente de la actividad que realiza el ciudadano y de su capacidad contraprestadora<sup>27</sup>, son uniformes en sus prestaciones y de vocación universalista, financiándose generalmente con las rentas generales del estado, se señala como paradigmáticas a la salud y la educación. Las segundas se orientan a los individuos que integran la fuerza de trabajo formal (y sus familias), cubriéndolos de contingencias o riesgos determinados (invalidez, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, vejez), financiándose normalmente de manera compartida entre el estado, empleadores y los asegurados, tienen sentido de proteger a la fuerza de trabajo formal y se orientan a la reproducción de la misma. Finalmente las políticas destinadas a enfrentar la pobreza, son el *“conjunto de acciones llevadas a cabo por el estado, que tienen como fin atender a ciertas necesidades básicas de los sectores marginados y más vulnerables, entre las cuales destaca la referida a la alimentación”*<sup>28</sup>, orientándose a atender las necesidades del enfermo, el inválido, el anciano y la población carente en general que se encuentra fuera del sistema de seguridad social.

Las políticas sociales pueden perseguir diferentes objetivos, los que se vinculan con las propias finalidades del estado. Siguiendo el esquema planteado por Repetto<sup>29</sup>, se pueden agrupar en tres grandes objetivos: a) El par acumulación–legitimidad), b) De la reproducción de la fuerza de trabajo a la desmercantilización y c) La constitución de sujetos.

El par acumulación legitimidad apunta a asegurar el orden y la armonía social, teniendo como presupuesto que una función básica de todo estado capitalista. Los gastos que realiza el estado pueden ser divididos en gastos de capital social y gastos sociales, los primeros pueden ser divididos a su vez en los destinados a la inversión social (como los usados para incrementar la productividad) y los que sostienen el consumo social que sirven para reducir los costos de la reproducción de la fuerza laboral. Se trata de gastos necesarios para la acumulación privada, mientras que los gastos sociales son servicios o proyectos para

---

<sup>27</sup> Cfr. Repetto, Op. Cit.

<sup>28</sup> Repetto, Op. Cit.

<sup>29</sup> Cfr. Repetto, Op. Cit.

mantener un grado admisible de paz social. De esta manera las políticas sociales cumplen el doble rol de asegurar la acumulación privada y mantener la legitimidad del estado.

Otro gran objetivo de la política social puede sintetizarse como asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo para facilitar la reproducción de las relaciones capitalistas. Así puede ser vista como una manera de transformar obreros no asalariados en obreros asalariados para satisfacer la demanda de mano de obra. Esta “proletarización” puede ser pasiva o activa, en la primera los propios obreros se incorporan a la masa asalariada buscando su subsistencia, mientras que en la segunda cobra especial relevancia la acción estatal. El capitalismo necesita incorporar fuerza de trabajo para sostener su acumulación enfrentando problemas tales como el suministro de la fuerza de trabajo por el mercado, los riesgos que escapan a la relación trabajo salario y que afectan a la fuerza de trabajo, y la regulación entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo. Esos tres problemas no encuentran una solución inmediata en el mercado, cobrando importancia la acción estatal para asegurar la constitución y reproducción de la fuerza laboral.

Finalmente las políticas sociales pueden orientarse a construir ciudadanía, la que puede ser definida como un status que atribuye derechos y obligaciones a los sujetos. La ciudadanía social, que es la que nos interesa aquí, consiste en *“el derecho a tener un nivel adecuado de educación, salud, habitación y seguridad social, en base a los estándares que prevalecen en cada contexto particular.”*<sup>30</sup> Esta construcción de ciudadanía depende de derechos universales que la promuevan y de condiciones históricas, políticas, sociales y económicas que permitan su consolidación y acceso.

En el contexto social descripto en otros puntos del presente trabajo, desocupación, informalidad, pobreza, desigualdad y exclusión, las políticas sociales cobraron especial importancia. A partir de la implementación de políticas de ajuste estructural por los estados de la región, se comienza a abogar por amortiguar las consecuencias sociales de las reformas emprendidas, pasando de un modelo de políticas frente a la pobreza de tipo asistencial o caritativo a uno de tipo focalizado y transitorio, con la convicción que las reformas emprendidas traerían en un plazo razonable crecimiento y desarrollo. De esta manera desde 1987 UNICEF abogó por que los menos favorecidos no tuviesen que pagar los costos de las reformas emprendidas, aumentando el financiamiento para programas de

---

<sup>30</sup> Repetto, Op. Cit.

lucha contra la pobreza (Banco Interamericano de Desarrollo, Hamburgo 1993) o señalando las posibles consecuencias potencialmente dañosas para la gobernabilidad democrática en relación al aumento de la pobreza y la exclusión social (Banco Mundial 1990). *“En Latinoamérica durante los años ochenta y noventa, en el marco de una redefinición de los contornos entre la política y la estructura socioeconómica (que incluyó el ajuste estructural luego de la crisis del modelo de posguerra), las políticas contra la pobreza, que hasta entonces se habían llevado a cabo bajo las formas de la beneficencia y el asistencialismo, cobraron un protagonismo mayor. Lo hicieron en consonancia con nuevos discursos y propuestas referidas a que la focalización de los recursos en los más pobres estaría acompañada del llamado “efecto derrame”, mediante el cual el crecimiento que devendría de los cambios económicos terminaría favoreciendo a los pobres.”*<sup>31</sup>

En general se marcó una línea orientada a compensar, amortiguar o indemnizar los costos sociales de las políticas macroeconómicas de ajuste estructural implementadas en la región, como sostiene Pelúas: *“En este sentido, por lo general, las estrategias político-sociales selectivas para la lucha contra la pobreza son evaluadas como compensaciones sociales a un ajuste estructural considerado como necesario.”*<sup>32</sup>

Siguiendo a Lo Vuolo (citado por Repetto), en lo referente a la situación particular de Argentina, las reformas encaradas en el ámbito de la política social en los 90' pueden caracterizarse por: *“a) La idea de segmentación de las necesidades y de las demandas de cada grupo social, a efectos de promover la institucionalidad de las políticas sociales en base a intereses particulares; b) reconceptualización de los bienes públicos y privados a efectos de incluir bajo la lógica del mercado a las áreas sociales; c) exclusión de las principales instituciones de la política social de aquellos grupos sin capacidad de demanda; d) recaudación tributaria asentada en impuestos regresivos y de base universal; e) fomento de vínculos más estrechos entre aportes y beneficios de los seguros sociales; f) mayor desintegración entre la carga tributaria y los beneficios personales en las restantes políticas sociales; y g) mayor número de programas asistenciales como forma de respuesta a los problemas sociales”*<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Repetto, Op. Cit.

<sup>32</sup> PELÚAS, Daniel: “Las políticas sociales en América Latina”

<sup>33</sup> Repetto, Op. Cit.

Partiendo de la premisa que la pobreza en la región es un fenómeno transitorio que el propio modelo de ajuste corregiría en un plazo razonable se distingue entre pobreza estructural y nueva pobreza<sup>34</sup>. Así las políticas para enfrentar la pobreza comenzaron a focalizarse en grupos “meta determinados” considerados como pobres, segmentándose sus necesidades y carencias, para satisfacer necesidades específicas de los mismos, enfocándose en situaciones particulares de la población careciente a la que no se consideró como un todo, buscando atender situaciones determinadas, por plazos acotados, apareciendo la focalización de estas políticas como una característica prominente.

Con ello se buscó atender las necesidades de grupos determinados que aparecen como vulnerables, en sentido amplio, como ser las mujeres solas con hijos a cargo, los jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo, la ancianidad sin prestaciones de la seguridad social, desvinculándolos de situaciones socioeconómicas más amplias. Así aparece una tensión entre las políticas de corte universalista y las políticas focalizadas o selectivas, sosteniéndose por una parte que garantizar el acceso a determinados bienes (salud, educación, seguridad social) es una obligación indelegable del estado y que las políticas selectivas dejarían fuera de su alcance a otros sectores castigados tales como la clase media empobrecida, mientras que por la otra parte se señala que la focalización responde a la necesidad de hacer más eficiente el gasto en estados cada vez más desfinanciados, amparando a su vez a los sectores más pobres que no son alcanzados por aquellas prestaciones del sistema tradicional de seguridad social.

#### **IV- EXPERIENCIAS DE PROGRAMAS Y POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EN LA REGIÓN**

En esta sección analizaremos experiencias puntuales de lucha contra la pobreza desarrolladas en distintos países de la región en los últimos años. Así se han seleccionado distintas experiencias regionales desarrolladas con criterios y focalizaciones distintas, a fin

---

<sup>34</sup> “Por **pobreza estructural** se entiende los sectores marginados de la sociedad que permanecen tradicionalmente excluidos del circuito formal de la economía a causa de una estructura de producción estructuralmente heterogénea, y que sólo tienen un acceso limitado e insuficiente a las ofertas de empleo y educación. Los **nuevos pobres** abarcan los grupos sociales que fueron “licenciados” a consecuencias de la crisis económica y de la política de ajuste estructural: trabajadores y empleados que fueron despedidos de las empresas públicas o privadas y del servicio público, jóvenes desocupados, pensionados y personas jubiladas prematuramente.” (Pelúas Op, Cit.)



de poder analizar un abanico y disímil de experiencias y políticas de lucha contra la pobreza.

En todas las experiencias a analizar destaca la transferencia de recursos, algunas condicionadas al cumplimiento de determinados objetivos por parte de los beneficiarios y otras de ciertos requisitos, así como el rol de la familia considerada como unidad en la superación de la pobreza.

#### **A- TRABAJAR y Jefes de hogar. (Argentina)**

En nuestro país desde mediados de los 80' hasta el presente se implementaron una serie de programas que pretendieron ser paliativos de la situación de pobreza, con los cuales se buscó menguar las situaciones de carencias más básicas a la par que crecía la institucionalización de la lucha contra la pobreza mediante la creación de organismos específicos como la Secretaría de Desarrollo Social, luego ministerio, la confección de padrones, la coordinación de políticas y la implementación de sistemas de información de programas sociales (SIEMPRO).

Ante la gravedad de la crisis de empleo desatada a mediados de los 90' se comienzan a implementar programas de empleo. Desde 1995 hasta 1999 se implementó el Plan TRABAJAR en cuatro versiones distintas. El mismo tuvo, en general, la finalidad de crear empleo productivo entre las personas desocupadas mediante la realización de actividades en la comunidad. Los beneficiarios debían ser Trabajadores desocupados que no percibieran prestaciones por Seguro de Desempleo ni participaran en algún Programa de Empleo. El Plan exigía que el 50% de los beneficiarios debían cumplir con el requisito de ser el único sostén familiar y tener por lo menos dos personas a cargo. El trabajador recibía la suma de \$ 200 no remunerativos durante seis meses. Se puede establecer una continuidad de dicho programa con el implementado en medio de la grave crisis política, económica y social de 2001/2002, mediante un acuerdo político entre el gobierno nacional, los sindicatos, las organizaciones de desocupados, empresarias y cultos. Así se puso en marcha el denominado "Plan jefes y Jefas de Hogar Desocupados" que consistía en el pago de una suma mensual de \$ 150 por beneficiario que sean jefes/as de hogar en situación de desocupación, lo que se acreditaba mediante simple declaración jurada. No se solicitaban aportes previos al sistema de seguridad social, se debía tener hijos menores de 18 años a cargo, o discapacitados sin límite de edad, o encontrarse en estado de gravidez el jefe de

hogar o su cónyuge. Los mayores de 60 años debían acreditar estar desocupados y no percibir beneficios previsionales. Por otra parte los beneficiarios debían cumplir con una serie de requisitos; prestar una contraprestación en labores comunitarias o de capacitación no menor a cuatro horas diarias ni mayor a seis, presentar certificados de escolaridad y vacunación de los menores a cargo.

#### **B- Plan Vida Nueva (Costa Rica).**

Este programa se enmarca dentro del Plan Nacional de Desarrollo que ubica a la pobreza como temática central de la acción gubernamental, buscando como objetivo la reducción al 16% de los hogares pobres mediante el desarrollo de capacidades humanas y el crecimiento económico. Así desde una perspectiva que pretende ser integral se aborda a la pobreza con políticas universalistas en servicios públicos y focalizadas en la lucha contra la pobreza con el plan Vida Nueva para la superación de la pobreza. Vida Nueva propone priorizar su acción en zonas de alta pobreza dirigiendo allí sus acciones a la población que se identifica como pobre.

El plan tiene como objetivos: *“Propiciar una nueva época de movilidad social sobre la base de la articulación de las ventajas del crecimiento económico con una política pública centrada en la creación de oportunidades y las capacidades de las personas. Trabajar para la creación de una relación positiva y creativa entre crecimiento económico y superación de la pobreza. Estimular el encuentro de políticas económicas y sociales alrededor de la creación y fortalecimiento de las oportunidades para la población menos favorecida. Contribuir al pleno ejercicio de las capacidades y potencialidades de las personas.”*<sup>35</sup>

El plan tiene como metas la reducción del porcentaje de las familias en situación de pobreza y la movilidad social ascendente, las que se propone lograr con acciones estratégicas entre las que destacan las destinadas a avanzar en la universalización de la prestación de servicios para las necesidades de salud, vivienda, educación, y contribuir a la generación de empleos y el apoyo a la producción.

---

<sup>35</sup> MONTERO, Sary y BARAHONA, Manuel: “La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica” en CEPAL Serie Políticas Sociales N° 77 Santiago de Chile, Noviembre de 2003.

Para ello se desarrollan políticas sociales universales para niñez, adolescencia, trabajo, educación, salud, desarrollándose estrategias específicas para la reducción del 20% de los hogares pobres mediante la generación de empleos y la movilidad ascendente de las familias. Con acciones orientadas al crédito productivo, incubadora de empresas, desarrollo rural, asistencia técnica a emprendedores, generación de oportunidades para la familia, atención integral etc.

Asimismo destaca una amplia batería de oferta institucional como becas, subsidios al transporte escolar, comedores, programas para los jóvenes en riesgo, bonos de vivienda, atención primaria en salud y pensiones.

### **C-PUENTE (Chile)**

PUENTE nació en 2002 de la necesidad de atacar núcleos duros de pobreza ante la persistencia de más de 200.000 familias en la extrema pobreza. Considerando que la pobreza posee causa complejas, se centró en la familia como unidad promoviendo el acceso a la salud, la educación y el trabajo, buscando la vinculación de la familia con redes sociales.

Para el ingreso al programa se toma como base una ficha del Comité Asistencial Social (CAS), en base a la cual se elabora un puntaje para determinar si una familia puede ser beneficiaria del programa. Dicho puntaje se elabora desde la óptica de las Necesidades Básicas Insatisfechas. Una vez ingresado al programa se desarrolla un trabajo durante dos años en tres fases diferenciadas, acompañamiento, inserción social y desarrollo en las que se inicia un trabajo intensivo con las familias, se continúa contactando a las familias con distintas redes sociales (otras familias, instituciones, organismos) y finalmente un acompañamiento para seguimiento del avance. En dichas etapas se deberán superar 53 condiciones mínimas para superar la pobreza extrema, en las áreas de salud, identificación, Habitabilidad, trabajo e ingresos, es decir, los principales problemas que enfrentan las familias. Para ello la familia firma un contrato en el cual se compromete a cumplir las condiciones y el apoyo familiar de ayudar a la familia en la concreción de las metas.

El trabajo con las familias se realiza con componentes promocionales y asistenciales, los que se materializan mediante: 1- Apoyo psicosocial a las familias, donde se explican las propuestas, se da información, se participa de talleres, etc, con el acompañamiento de una persona denominada “Apoyo Familiar”, normalmente un técnico.

2- “Bono de Protección a la familia”, que consiste en una transferencia monetaria que se entrega a la mujer del hogar, por un período de dos años de manera decreciente, el que varía de 19,5 dólares a 5,8 dólares, entregándose a la finalización del programa un bono durante tres años de 5,8 dólares. 3- Subsidios monetarios a la maternidad, la familia, vejez o invalidez y alimentación escolar. 4- Acceso a programas de promoción social, capacitación laboral, estudios rehabilitación.

#### **D- Bolsa Escola y Programa de Erradicación del Trabajo Infantil PETI (Brasil)**

Este programa nació en 1995 en el estado de Campinas y rápidamente se expandió por todo Brasil, siendo incluido a partir de 2003 en la estrategia contra la pobreza “Fome zero”. Tiene como objetivo incrementar el ingreso y garantizar la permanencia en la educación a menores de 6 a 15 años que se encuentren matriculados en algún colegio, mediante transferencias condicionadas a sus familias. Así, se efectúan transferencias monetarias a las familias con ingresos per cápita de hasta 90 reales mensuales con la condición que los niños asistan al 85% de los días hábiles escolares al mes, durante un período de entre 1 y 2 años de acuerdo con la región donde se aplique.

Se trata de un programa que apuesta a la reducción de la pobreza a largo plazo, centrándose en la acumulación de capital humano en los niños en edad escolar mediante el acceso de los mismos a la educación.

En una línea similar, el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil tiene como finalidad acabar con el trabajo infantil del tipo prostitución, tráfico de drogas, recolección de basura, etc, pero mantiene objetivos similares a Bolsa Escola como la permanencia de los menores en la escuela y la reducción de la pobreza.

PETI se focaliza en niños entre 7 y 14 años, en zonas rurales o urbanas, de familias con ingresos per cápita menor a la mitad del salario mínimo que trabajen en las situaciones indicadas más arriba. Para la consecución de sus objetivos se hacen transferencias monetarias a las familias con la condición que los niños asistan al 80% de las horas de clases y participen del programa “Jornada Ampliada” que desarrolla actividades extracurriculares en la escuela después de clases.

#### **E-Familias en Acción (Colombia)**

A raíz de la recesión económica sufrida en Colombia a fines de los 90´ se decide la creación de un programa temporario para paliar las consecuencias de ese proceso con la

creación de la Red de Apoyo Social, en cuyo marco se inscribe el programa que analizamos, nacido en 1999.

Se trata de transferencias monetarias condicionadas que se efectúan a las mujeres, para promover la formación de capital humano en niños de 0 a 17 años de hogares en situación de pobreza. Así el programa presta servicios en las áreas de educación, salud y nutrición. En educación consiste en efectuar transferencias para mandar a niños de entre 7 y 18 años al colegio, los que varían entre 6 y 12 dólares mensuales, como contrapartida los niños no podrán tener más de un 20% de asistencias injustificadas ni repetir más de un curso. En salud y nutrición las transferencias se hacen a familias pobres con niños entre 0 y 6 años con la condición que se cumpla con llevar a los niños a los controles de crecimiento y los planes de vacunación en los centros de atención primaria.

## **V-CONCLUSIONES:**

La exclusión asociada al sector informal ha sido abordada en las distintas políticas destinadas a enfrentar la pobreza desde distintos ángulos. Si bien algunos de los programas seleccionados no tienen como objetivo explícito enfrentar el fenómeno de la informalidad, algunos prevén acciones que consideran al sector informal y otros contienen elementos que tocan temáticas atinentes a este complejo fenómeno.

En el caso de TRABAJAR y Jefes de Hogar se ha apuntado a la carencia de empleo pero no al desarrollo del mismo en el sector informal. Si bien con el último la carencia de trabajo se prueba mediante simple declaración jurada, lo que dejaría abierta la oportunidad a que los informales se beneficien con él, queda claro que el mismo buscaba como beneficiarios a los que carecían de cualquier tipo de empleo, no siendo la informalidad algo que aparezca como explícito en el mismo. Por otra parte, el contexto en el que fueron formulados y el consistir en una transferencia monetaria a cambio de una contraprestación, nos llevan a concluir que tuvieron como única finalidad asegurar la paz social sin más.

En una línea similar Familias en Acción buscó por tiempo determinado paliar las consecuencias negativas de una situación económica puntual, si bien tenía otros elementos referidos a la salud y la educación queda clara su vocación de legitimar al estado y asegurar la acumulación privada sin perturbaciones sociales.

PETI y Bolsa Escola hacen una apuesta a largo plazo, buscando aumentar el capital humano de los niños en situación de exclusión mediante la educación, para lograr su futura integración en el mercado de trabajo, dado que para insertarse en el sector moderno de alta productividad requiere de la capacitación del recurso humano que permita manejar las tecnologías que esos puestos requieren. En nuestro análisis estos programas intentan crear ciudadanía a largo plazo y garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo, apuntando a posibilitar a futuro la inserción en el mercado laboral.

Los casos de PUENTE y Vida Nueva resultan distintos a los anteriores por cuanto abordan a la pobreza desde perspectivas más integrales. Vida Nueva busca la movilidad ascendente combinando las transferencias con una tendencia a la universalización de los servicios básicos, apareciendo clara la temática de la informalidad al incluir proyectos productivos, créditos y capacitación para emprendedores. Por su parte en PUENTE aparece más claro el tema de la exclusión social al tratar de recomponer los vínculos de los hogares con su entorno social. En ambos se apuesta a la educación de los niños y la capacitación de los adultos como manera de integrarlos al mercado laboral. Dichos programas cumplen la doble finalidad de intentar crear ciudadanía con el acceso y universalización de algunos servicios, y garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo con el acceso y promoción de la salud y la educación.

En general los programas reseñados abordan partes del fenómeno de la informalidad, en algunos casos con mayor complejidad (Chile, Costa Rica) y en otros con focalizaciones puntuales en algunos aspectos relacionados, caracterizándose todos por constituir una especie de paliativo o indemnización para aquellos que no logran insertarse en los procesos productivos modernos que aseguren el bienestar.

La exclusión social ligada a la informalidad resulta un fenómeno altamente complejo que las solas políticas de lucha contra la pobreza no alcanzan a captar en su totalidad. El mismo requiere de todas las áreas de las políticas sociales en temáticas como seguridad social y servicios básicos de los cuales los informales se ven desprovistos.

Asimismo la existencia y continuo crecimiento de un vasto sector informal en la región depende de condiciones objetivas que superan a la acción de los estados en políticas sociales, sino que dependen en gran medida de la inserción de la región y el rol asignado en el sistema productivo global, por lo que la disminución de este sector y la exclusión ligada

a él dependerán de otro tipo de políticas macro que permitan la generación de empleos en el sector formal.

Finalmente, la acumulación de desventajas que acarrea la informalidad y la pérdida de la centralidad de la relación salarial capitalista nos lleva a reflexionar sobre la posibilidad real de la inserción de los informales en el sector moderno, por lo que aparece la necesidad de avanzar en políticas sociales de corte universalista y desmercantilizadoras que permitan un acceso cierto, en condiciones equitativas, a los derechos más básicos a aquellos que no logran insertarse en el mercado laboral de manera que puedan obtener un nivel de vida adecuado, para así poder penetrar el núcleo duro de la pobreza y la exclusión en nuestra América. En síntesis aparece la necesidad de políticas que construyan ciudadanía. Esto es, derechos que los sujetos puedan gozar efectivamente más allá de su inserción en el mercado Laboral.

Hugo Rodrigo Serra

## **BIBLIOGRAFÍA**

ARRIAGADA, Irma y MATHIVET, Charlotte: “Los programas de alivio a la pobreza Puentes y Oportunidades. Una mirada desde los actores en CEPAL Serie Políticas Sociales N° 134 Santiago de Chile, Abril de 2007.

GOLBERT, Laura: “Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados” en CEPAL Serie Políticas Sociales N° 84, Santiago de Chile Abril de 2004.

KLIKSBERG, Bernardo: “Inequidad y crecimiento. Nuevos hallazgos de investigación” en De igual a igual. El desafío del estado de bienestar ante los nuevos problemas sociales (Jorge Carpio e Irene Norvacovsky compiladores). Fondo de Cultura económica – FLACSO. San pablo 1999.

LEÓN, Francisco, ABRAMO, Laís y RIVEROS, Luís: “Las reformas sociales en acción. Empleo” CEPAL Serie Políticas Sociales N° 19, Santiago de Chile 1997.

LOZANO, Wilfredo: “Desregulación laboral, estado y mercado en América latina: Balances y retos” en “Los noventa. Política, sociedad y cultura en América latina y argentina de fin de siglo” (Daniel Filmus compilador) Flacso – Eudeba. Buenos aires 2005.

MAIRA, Luis y MOLINA, Sergio: “Las reformas sociales en acción. Experiencias ministeriales” en CEPAL Serie Políticas Sociales N° 17, Santiago de Chile 1997.

MINUJIN, Alberto: “¿La Gran Exclusión? Vulnerabilidad y exclusión en América Latina” en Daniel Filmus (comp.): “Los Noventa. Política, Sociedad y Cultura en América Latina y Argentina de Fin de Siglo” Flacso – EUDEBA. Buenos Aires. 2005.

MONTERO, Sary y BARAHONA, Manuel: “La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica” en CEPAL Serie Políticas Sociales N° 77 Santiago de Chile, Noviembre de 2003.

PELÚAS, Daniel: Las políticas sociales en América Latina.



PORTES, Alejandro y HALLER, William: “La Economía informal”. Serie políticas Sociales N° 100. CEPAL. Santiago de Chile 2004.

QUINTI, Gabrielle: “Exclusión Social: el debate teórico y los modelos de medición y evaluación en Jorge Carpio e Irene Novacovsky (comp.): “De Igual a Igual- El desafío del Estado ante los Nuevos Problemas Sociales”. Fondo de Cultura Económica – Flacso. San Pablo. 1999.

REPETTO, Fabián: Gestión Pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de argentina y chile” Prometeo. Buenos Aires 2001.

VILLATORO, Pablo: “programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un Análisis de cinco experiencias” en CEPAL Serie Políticas Sociales N° 87 Santiago de Chile, Mayo de 2004.

VINOCUR, Pablo y HALPERIN, Leopoldo: “Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa” en CEPAL Serie Políticas Sociales N° 85 Santiago de Chile, Abril de 2004.

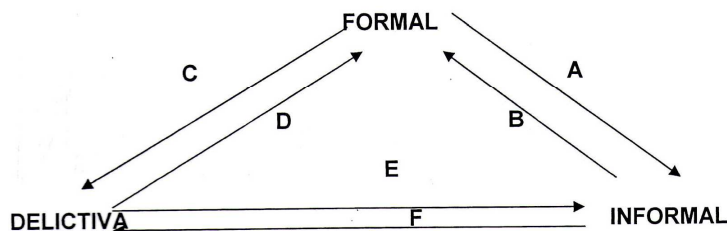
TOKMAN, Víctor: “La Informalidad en los Años Noventa. Situación Actual y perspectivas en Jorge Carpio e Irene Novacovsky (comp.): “De Igual a Igual- El desafío del Estado ante los Nuevos Problemas Sociales”. Fondo de Cultura Económica – Flacso. San Pablo. 1999.

**GRÁFICO I**  
**TIPOS DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS E INTERRELACIONES ENTRE ELLAS**

Definiciones:

+ = Lícitas - = ilícitas

Proceso de producción y Distribución	Producto final	Tipo de economía
+	+	Formal
-	-	Informal
-	+	Delictiva

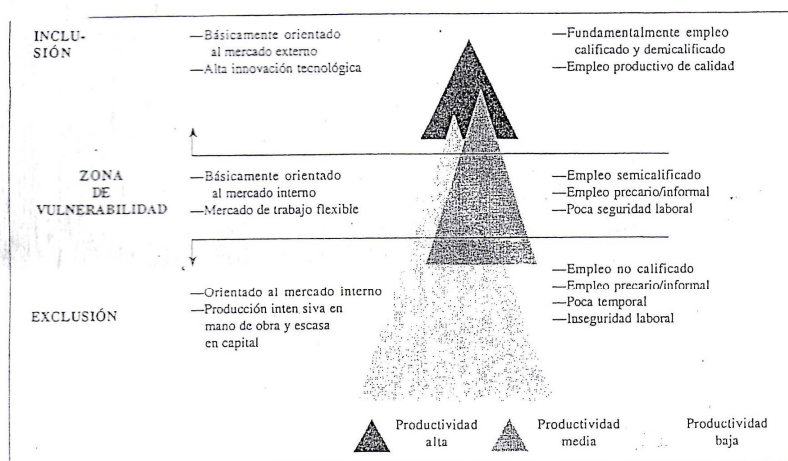


Notas:

- A. Interferencia del Estado, competencia de las grandes empresas, fuentes de capital y tecnología.
- B. Bienes de consumo e insumos industriales más baratos, reserva flexible de mano de obra.
- C. Interferencias y perturbaciones del Estado, suministro de determinados bienes controlados.
- D. Corrupción, ingresos de determinados funcionarios del Estado en concepto de "cobro de peajes".
- E. Capital, demanda de bienes, nuevas oportunidades de generación de ingresos.
- F. Bienes más baratos, reserva flexible de mano de obra.

Fuente: Castells y Portes (1989, pág. 14). Citado en CEPAL Políticas Sociales N° 100

**GRÁFICO II**  
**INCLUSIÓN ECONÓMICA**



MINUJIN, Alberto: "¿La Gran Exclusión? Vulnerabilidad y exclusión en América Latina" en Daniel Filmus (comp.): "Los Noventa. Política, Sociedad y Cultura en América Latina y Argentina de Fin de Siglo" Flacso - EUDEBA. Buenos Aires. 2005.

Cuadro I América Latina: Estructura del empleo no agrícola 1990-1996 (porcentajes).

Países años	Sector informal				Sector formal				Sector informal				Sector formal				Sector informal				Sector formal			
	Total	Trabajador independiente	Servicio doméstico	Empresas pequeñas	Total	Sector público	Grandes empresas	Países altos	Total	Trabajador independiente	Servicio doméstico	Empresas pequeñas	Total	Sector público	Grandes empresas	Países altos	Total	Trabajador independiente	Servicio doméstico	Empresas pequeñas	Total	Sector público	Grandes empresas	Países altos
América Latina 1990	51,6	24,7	6,7	20,2	48,4	15,3	33,0	1990	52,3	23,7	5,4	26,7	44,8	9,6	35,2	1990	41,5	18,2	8,5	14,8	58,5	14,0	58,5	1990
1991	52,4	25,0	6,7	20,7	49,6	15,2	34,4	1991	55,7	23,7	5,3	27,0	44,2	9,0	35,2	1991	40,2	19,5	7,9	12,9	59,8	13,2	59,8	1991
1992	53,0	25,6	6,7	20,8	49,1	14,6	35,5	1992	55,7	23,7	4,7	27,3	44,3	8,7	35,6	1992	41,6	20,5	7,6	13,2	58,7	13,2	58,7	1992
1993	53,9	25,8	7,1	21,6	49,1	14,1	36,8	1993	55,7	23,7	4,0	28,0	44,5	8,4	36,1	1993	42,0	20,7	7,0	13,3	58,3	13,3	58,3	1993
1994	54,9	26,8	7,0	22,5	49,0	13,3	38,8	1994	57,2	25,9	3,8	27,5	42,8	8,3	36,5	1994	42,0	21,0	7,0	13,3	58,3	13,3	58,3	1994
1995	56,1	26,5	7,1	23,1	49,0	13,2	40,8	1995	57,2	25,9	3,8	27,5	42,8	8,3	36,5	1995	42,0	21,0	7,0	13,3	58,3	13,3	58,3	1995
1996	57,4	27,2	7,1	23,1	49,0	13,0	42,6	1996	57,2	25,9	3,8	27,5	42,8	8,3	36,5	1996	42,0	21,0	7,0	13,3	58,3	13,3	58,3	1996
Argentina 1990	47,5	24,7	7,9	14,9	50,5	10,3	40,2	1990	42,3	18,1	5,8	18,4	57,7	22,0	35,7	1990	41,5	18,2	8,5	14,8	58,5	14,0	58,5	1990
1991	48,6	25,3	7,9	15,4	51,5	10,3	41,2	1991	41,4	17,8	5,6	18,6	57,7	22,0	35,7	1991	40,2	19,5	7,9	12,9	59,8	13,2	59,8	1991
1992	49,6	25,9	7,8	15,9	50,4	10,8	40,6	1992	42,7	18,6	5,0	20,1	58,4	20,5	35,4	1992	41,6	20,5	7,6	13,2	58,7	13,2	58,7	1992
1993	50,8	26,6	7,4	16,1	49,2	10,5	39,7	1993	44,2	18,1	5,0	21,5	55,4	17,9	35,4	1993	42,0	21,0	7,0	13,3	58,3	13,3	58,3	1993
1994	51,3	27,0	7,4	18,1	48,5	10,3	38,2	1994	46,2	17,8	5,0	23,5	55,4	17,9	35,4	1994	42,0	21,0	7,0	13,3	58,3	13,3	58,3	1994
1995	53,3	27,2	7,8	18,7	48,4	10,3	39,6	1995	47,2	17,4	5,2	24,6	57,7	22,0	35,7	1995	42,0	21,0	7,0	13,3	58,3	13,3	58,3	1995
1996	53,8	27,1	7,8	18,7	48,4	10,3	40,4	1996	47,2	17,4	5,2	24,6	57,7	22,0	35,7	1996	42,0	21,0	7,0	13,3	58,3	13,3	58,3	1996
Bolivia 1990	56,9	31,7	6,4	12,8	63,1	16,5	46,6	1990	51,2	32,5	5,6	13,0	48,8	17,6	31,2	1990	41,5	18,2	8,5	14,8	58,5	14,0	58,5	1990
1991	56,1	31,8	6,8	11,5	63,4	15,5	47,9	1991	51,2	32,5	5,6	13,0	48,8	17,6	31,2	1991	41,5	18,2	8,5	14,8	58,5	14,0	58,5	1991
1992	56,6	32,6	6,5	10,5	64,1	15,5	48,6	1992	55,1	32,2	6,1	16,8	48,9	17,6	31,2	1992	41,5	18,2	8,5	14,8	58,5	14,0	58,5	1992
1993	57,2	33,4	6,5	10,3	64,7	16,1	48,6	1993	56,0	32,7	5,8	16,0	49,0	17,6	31,2	1993	41,5	18,2	8,5	14,8	58,5	14,0	58,5	1993
1994	61,3	37,1	5,2	19,0	68,7	11,4	57,3	1994	59,5	31,3	5,9	16,3	46,5	15,9	35,5	1994	41,5	18,2	8,5	14,8	58,5	14,0	58,5	1994
1995	61,6	39,6	5,4	18,6	66,4	10,9	55,5	1995	59,5	31,3	5,9	16,3	46,5	15,9	35,5	1995	41,5	18,2	8,5	14,8	58,5	14,0	58,5	1995
1996	61,1	37,7	5,7	19,5	66,9	11,4	55,9	1996	59,5	31,3	5,9	16,3	46,5	15,9	35,5	1996	41,5	18,2	8,5	14,8	58,5	14,0	58,5	1996
Brasil 1990	51,0	21,0	7,7	23,3	48,0	11,0	36,9	1990	51,2	32,5	5,6	13,0	48,8	17,6	31,2	1990	41,5	18,2	8,5	14,8	58,5	14,0	58,5	1990
1991	51,2	21,1	7,8	24,0	45,7	10,4	35,2	1991	50,7	33,0	5,7	8,0	46,3	16,4	32,9	1991	41,5	18,2	8,5	14,8	58,5	14,0	58,5	1991
1992	51,3	21,9	8,2	24,7	44,5	9,7	34,8	1992	51,4	32,8	5,9	13,4	48,2	12,4	35,9	1992	41,5	18,2	8,5	14,8	58,5	14,0	58,5	1992
1993	55,5	21,9	9,9	25,0	42,5	9,6	32,9	1993	51,4	32,8	5,9	13,4	48,2	12,4	35,9	1993	41,5	18,2	8,5	14,8	58,5	14,0	58,5	1993
1994	56,5	22,4	9,2	26,8	40,3	9,7	31,6	1994	54,4	34,6	6,0	13,8	43,8	11,3	32,3	1994	41,5	18,2	8,5	14,8	58,5	14,0	58,5	1994
1995	57,8	23,0	9,5	26,0	40,7	9,6	31,1	1995	56,3	36,5	6,0	13,8	43,8	11,3	32,3	1995	41,5	18,2	8,5	14,8	58,5	14,0	58,5	1995
1996	59,6	23,8	9,5	26,0	40,7	9,6	31,1	1996	56,3	36,5	6,0	13,8	43,8	11,3	32,3	1996	41,5	18,2	8,5	14,8	58,5	14,0	58,5	1996
Chile 1990	49,9	23,6	8,1	18,3	50,1	7,0	43,0	1990	55,5	30,4	5,5	19,5	44,6	25,0	19,6	1990	41,5	18,2	8,5	14,8	58,5	14,0	58,5	1990
1991	49,9	23,1	8,1	19,1	50,1	7,0	43,0	1991	55,5	30,5	5,5	19,6	44,2	24,5	19,5	1991	41,5	18,2	8,5	14,8	58,5	14,0	58,5	1991
1992	49,7	22,7	7,3	19,6	50,3	5,0	44,3	1992	57,0	30,6	5,5	20,9	44,0	24,5	19,5	1992	41,5	18,2	8,5	14,8	58,5	14,0	58,5	1992
1993	49,7	22,6	7,0	20,6	49,4	4,0	45,4	1993	57,0	30,6	5,4	21,7	40,6	22,5	18,0	1993	41,5	18,2	8,5	14,8	58,5	14,0	58,5	1993
1994	51,3	23,9	6,5	20,8	48,8	7,7	41,1	1994	60,2	32,5	5,4	22,3	39,8	22,0	17,8	1994	41,5	18,2	8,5	14,8	58,5	14,0	58,5	1994
1995	50,9	22,7	6,8	21,4	49,1	7,8	41,3	1995	60,2	32,5	5,4	22,3	39,8	22,0	17,8	1995	41,5	18,2	8,5	14,8	58,5	14,0	58,5	1995
1996								1996								1996								1996
Colombia 1990	51,6	24,7	6,7	20,2	48,4	15,3	33,0	1990	52,3	23,7	5,4	26,7	44,8	9,6	35,2	1990	41,5	18,2	8,5	14,8	58,5	14,0	58,5	1990
1991	52,4	25,0	6,7	20,7	49,6	15,2	34,4	1991	55,7	23,7	5,3	27,0	44,2	9,0	35,2	1991	40,2	19,5	7,9	12,9	59,8	13,2	59,8	1991
1992	53,0	25,6	6,7	20,8	49,1	14,6	35,5	1992	55,7	23,7	4,7	27,3	44,3	8,7	35,6	1992	41,6	20,5	7,6	13,2	58,7	13,2	58,7	1992
1993	53,9	25,8	7,1	21,6	49,1	14,1	36,8	1993	55,7	23,7	4,0	28,0	44,5	8,4	36,1	1993	42,0	20,7	7,0	13,3	58,3	13,3	58,3	1993
1994	54,9	26,8	7,0	22,5	49,0	13,3	38,8	1994	57,2	25,9	3,8	27,5	42,8	8,3	36,5	1994	42,0	21,0	7,0	13,3	58,3	13,3	58,3	1994
1995	56,1	26,5	7,1	23,1	49,0	13,2	40,8	1995	57,2	25,9	3,8	27,5	42,8	8,3	36,5	1995	42,0	21,0	7,0	13,3	58,3	13,3	58,3	1995
1996	57,4	27,2	7,1	23,1	49,0	13,0	42,6	1996	57,2	25,9	3,8	27,5	42,8	8,3	36,5	1996	42,0	21,0	7,0	13,3	58,3	13,3	58,3	1996
Costa Rica 1990	42,3	18,1	5,8	18,4	57,7	22,0	35,7	1990	41,5	18,2	8,5	14,8	58,5	14,0	58,5	1990	41,5	18,2	8,5	14,8	58,5	14,0	58,5	1990
1991	41,4	17,8	5,6	18,6	57,7	22,0	35,7	1991	40,2	19,5	7,9	12,9	59,8	13,2	59,8	1991	40,2	19,5	7,9	12,9	59,8	13,2	59,8	1991
1992	42,7	18,6	5,0	20,1	58,4	20,5	35,4	1992	41,6	20,5	7,6	13,2	58,7	13,2	58,7	1992	41,6	20,5	7,6	13,2	58,7	13,2	58,7	1992
1993	44,2	18,1	5,0	21,5	55,8	17,9	35,4	1993	42,0	21,0	7,0	13,3	58,3	13,3	58,3	1993	42,0	21,0	7,0	13,3	58,3	13,3	58,3	1993
1994	46,2	17,8	5,0	23,5	55,4	17,9	35,4	1994	42,0	21,0	7,0	13,3	58,3	13,3	58,3	1994	42,0	21,0	7,0	13,3	58,3	13,3	58,3	1994
1995	47,2	17,4	5,2	24,6	57,7	22,0	35,7	1995	42,0	21,0	7,0	13,3	58,3	13,3	58,3	1995	42,0	21,0	7,0	13,3	58,3	13,3	58,3	1995
1996	47,2	17,4	5,2	24,6	57,7	22,0	35,7	1996	42,0	21,0	7,0	13,3	58,3	13,3	58,3	1996	42,0	21,0	7,0	13,3	58,3	13,3	58,3	1996
Ecador 1990	51,2	32,5	5,6	13,0	48,8	17,6	31,2	1990	51,2	32,5	5,6	13,0	48,8	17,6	31,2	1990	41,5	18,2	8,5	14,8	58,5	14,0	58,5	1990
1991	51,2	32,5	5,6	13,0	48,8	17,6	31,2	1991	51,2	32,5	5,6	13,0	48,8	17,6	31,2	1991	41,5	18,2	8,5	14,8	5			

## Cuadro II Distribución del ingreso en América Latina en 1980-1990

País	Gini alrededor de 1980	Gini alrededor de 1989
Argentina (metro)	0,408	0,486
Bolivia (urbano)	0,516 (1986)	0,525
Brasil	0,594	0,633
Chile (urbano)	0,585	0,532
Costa Rica	0,475	0,460
Guatemala	0,579 (1986-7)	0,595
Honduras	0,549 (1986)	0,591
México	0,506 (1984)	0,550
Panamá	0,488	0,565
Paraguay (metro)	0,450 (1983)	0,398
Uruguay	0,436	0,424
Venezuela	0,428	0,441

Fuentes: Psacharapoulos, *et al.*, (1993); Graham, (1994). Incluido en Francis Stewart: "La insuficiencia crónica del ajuste", en Bustelo E. y A. Minujín, (eds.), *Todos entran*, Unicef, Santillana, 1998.

Kliksberg, Bernardo: "Inequidad y Crecimiento. Nuevos hallazgos de investigación" en Jorge Carpio e Irene Novacovsky (comp.): "De Igual a Igual- El desafío del Estado ante los Nuevos Problemas Sociales". Fondo de Cultura Económica - Flacso. San Pablo. 1999.